



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los cuatro días del mes de julio de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Urviola Hani, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo se agregan el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, aprobado en la sesión del pleno de fecha 19 de julio de 2016, y el de la magistrada Ledesma Narváez aprobado en la sesión del pleno de fecha 6 de setiembre de 2016, y el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Nazario Minga Llamocca contra la resolución de fojas 598, de fecha 28 de enero de 2014, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró infundada e improcedente, respectivamente, las pretensiones contenidas en la demanda.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se efectúe el recálculo de su pensión de jubilación minera de la Ley 25009, otorgada por Resolución 70216-2003-ONP/DC/DL 19990, de fecha 8 de setiembre de 2003; y que, en consecuencia, se le otorgue una pensión minera al 100 % de su remuneración de referencia.

Asimismo, solicita que se le otorgue una pensión de invalidez por enfermedad profesional del Decreto Ley 18846 y la Ley 26790, con el abono de las pensiones devengadas e intereses legales.

La emplazada contesta la demanda y alega que al demandante se le otorgó pensión minera ascendente al monto máximo establecido por ley; asimismo, aduce que al actor no le corresponde la pensión de invalidez solicitada, puesto que no ha cumplido con acreditar que padece de enfermedad profesional con un documento idóneo.

El Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Arequipa, con fecha 2 de abril de 2013, declaró infundada la demanda en cuanto al otorgamiento de la pensión de jubilación minera al 100 % de su remuneración de referencia, e infundado el extremo referido al otorgamiento de la pensión de invalidez por enfermedad profesional, por considerar que a la primera se le aplicó el tope previsto por el Decreto de Urgencia 105-2001; asimismo, se le aplicó debidamente el Decreto Ley 25967 por haberse producido la contingencia dentro de su vigencia. En cuanto a la pensión de invalidez por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

enfermedad profesional, estima que no se ha acreditado el nexo causal entre el padecimiento de la enfermedad de hipoacusia bilateral, síndrome de hiperreactividad bronquial y visión subnormal, y las labores realizadas.

La Sala superior competente confirmó la apelada en cuanto al extremo que declara infundado el otorgamiento de la pensión de jubilación al 100 % de la remuneración de referencia por similar fundamento; y revocó el extremo referido a la pensión de invalidez por enfermedad profesional, declarándolo improcedente por no haberse establecido el porcentaje de menoscabo respecto de la enfermedad de hipoacusia bilateral.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es: i) que se reajuste la pensión de jubilación minera del recurrente al 100 % de la remuneración de referencia; y, ii) que se le otorgue una pensión de invalidez por enfermedad profesional del Decreto Ley 18846 y la Ley 26790, con el abono de las pensiones devengadas e intereses legales.
2. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha precisado que aun cuando la demanda cuestione la suma específica de la pensión que percibe la parte recurrente, procede efectuar su verificación por las especiales circunstancias del caso (grave estado de salud), a fin de evitar consecuencias irreparables. Aunado a ello, son susceptibles de protección a través del amparo los casos en que se deniegue una pensión de invalidez, a pesar de cumplirse con las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención.
3. En consecuencia, corresponde analizar si el demandante cumple los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho al reajuste solicitado y/o a percibir la pensión que reclama, pues, de ser así, se estaría verificando la arbitrariedad en el accionar de la entidad demandada.

Análisis de la controversia

i) *Reajuste de la pensión de jubilación minera de la Ley 25009*

4. El demandante solicita el recálculo de la pensión de jubilación minera otorgada mediante Resolución 70216-2003-ONP/DC/DL 19990, de fecha 8 de setiembre de 2003; y que, en consecuencia, se le otorgue una pensión minera de la Ley 25009



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

equivalente al 100 % de su remuneración de referencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 029-89-TR.

5. Sin embargo, de la cuestionada resolución se aprecia que el recurrente percibe la pensión máxima mensual establecida por el Decreto de Urgencia 105-2001, la misma que asciende a un monto de S/ 857,36.
6. Al respecto, este Tribunal ha precisado con relación al monto de la pensión máxima mensual que los topes fueron previstos desde la redacción original del artículo 78 del Decreto Ley 19990, modificado por el Decreto Ley 22847, que fijó un máximo referido a porcentajes, hasta la promulgación del Decreto Ley 25967, que en su artículo 3 determinó la pensión máxima en base a un monto fijo que puede ser modificado por decretos supremos. Por lo cual queda claro que, desde el origen del Sistema Nacional de Pensiones se establecieron topes a los montos de las pensiones mensuales, así como los mecanismos para su modificación.
7. Asimismo, resulta pertinente recordar que se ha precisado que el régimen de jubilación minera no está exceptuado del tope establecido por la pensión máxima, pues el alegado reglamento de la Ley 25009 determina que la pensión completa de jubilación minera será equivalente al 100 % de la remuneración de referencia del trabajador, sin que exceda el monto máximo de pensión previsto en el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990).
8. Por lo tanto, no se ha acreditado que la resolución impugnada lesione derecho fundamental alguno del demandante, ya que ha sido calculada con arreglo a la normativa vigente al momento de expedirse, por lo cual debe desestimarse este extremo.

ii) Pensión de invalidez de la Ley 26790

9. Este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, publicada el 5 de febrero de 2009, ha precisado —con calidad de precedente— los criterios respecto a las situaciones relacionadas con la aplicación del régimen de protección de riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
10. En dicha sentencia ha quedado establecido que, en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o de una pensión de invalidez conforme a la Ley 26790, la enfermedad profesional únicamente podrá ser acreditada con un examen o dictamen médico emitido por una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC

AREQUIPA

NAZARIO MINGA LLAMOCCA

comisión médica evaluadora de incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990.

11. Cabe precisar que el régimen de protección fue inicialmente regulado por el Decreto Ley 18846, y luego sustituido por la Ley 26790, del 17 de mayo de 1997, que estableció en su Tercera Disposición Complementaria que las reservas y obligaciones por prestaciones económicas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (SATEP) serían transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) administrado por la ONP.
12. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo 003-98-SA se aprobaron las Normas Técnicas del SCTR, estableciendo las prestaciones asistenciales y pecuniarias que se otorgan al titular o beneficiarios a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional.
13. El artículo 18.2.1 del referido decreto supremo prescribe que se pagará una pensión vitalicia mensual equivalente al 50 % de la remuneración mensual al asegurado que, como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, quede disminuido en su capacidad de trabajo en forma permanente en una proporción *igual o superior al 50 %*, pero menor a los dos tercios.
14. En el presente caso, el demandante ha presentado el Certificado de Evaluación Médica de Incapacidad 107-2009 (folio 302), de fecha 10 de junio de 2009, emitido por la Comisión Médica de Incapacidad del Hospital III Regional Honorio Delgado Espinoza del Ministerio de Salud, el que dictamina que padece de hipoacusia perceptible bilateral moderada, síndrome de hiperreactividad bronquial y visión subnormal, con un menoscabo global de 60 %.
15. Resulta pertinente precisar que, a efectos de determinar si una enfermedad es producto de la actividad laboral, se requiere de la existencia de una relación causa-efecto entre las condiciones de trabajo y la enfermedad padecida.
16. Así, en el fundamento 27 de la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, este Tribunal ha señalado que, para establecer si la hipoacusia es de origen ocupacional, es necesario acreditar la relación de causalidad entre las condiciones de trabajo y la enfermedad. Para ello se deberán tener en cuenta las funciones que desempeñaba el demandante, el tiempo transcurrido entre la fecha de cese y la fecha de determinación de la enfermedad, además de las condiciones inherentes al propio lugar de trabajo. Ello quiere decir que la relación de causalidad en esta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC

AREQUIPA

NAZARIO MINGA LLAMOCCA

enfermedad no se presume, sino que se tiene que probar, dado que la hipoacusia se produce por la exposición repetida y prolongada al ruido.

17. De los certificados de trabajo expedidos por Compañía Minas Ocoña SAA, Compañía Minera Oro Mercedes SA y Compañía Minas Cuno Cuno SAC (folios 3 a 6), se desprende que el demandante laboró como ayudante de perforista al interior de mina en periodos ininterrumpidos desde el 1 de noviembre de 1983 al 18 de noviembre de 2002, quedando acreditado que estuvo expuesto por más de 19 años a ruido excesivo.
18. Asimismo, es pertinente destacar que este Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha considerado que un perforista de mina se encuentra expuesto al ruido en forma constante y prolongada, por lo que resulta razonablemente factible que contraiga, como consecuencia de las labores desempeñadas, la enfermedad profesional de hipoacusia.
19. Cabe recordar que el artículo 19 de la Ley 26790 establece que, en el caso de otorgamiento de las pensiones de invalidez temporal o permanente, así como de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales de los afiliados, podrá la entidad empleadora contratar libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.
20. En tal sentido, a fojas 23 del cuaderno del Tribunal obra el informe de Data Consultoría Integral y Proyectos SA (Dataconsultin SA), de fecha 3 de setiembre de 2015, mediante el cual se indica que en la documentación que se encuentra bajo custodia de la entidad liquidadora no obra contrato alguno celebrado por la Empresa Minera Cuno Cuno SAC con alguna aseguradora para la cobertura del SCTR en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2002.
21. Ante la imposibilidad de ubicar al ex empleador del demandante, este Tribunal considera pertinente remitirse a los fundamentos expuestos en las sentencias emitidas en los Expedientes 05141-2007-PA/TC, 02877-2008-PA/TC y 04923-2009-PA/TC, en lo concerniente a que la inscripción en el registro de entidades empleadoras que desarrollan actividades de riesgo ya no puede ser entendida como una condición para la operatividad de la *cobertura supletoria* establecida en el artículo 88 del Decreto Supremo 009-97-SA, debiendo asumir la responsabilidad del pago de la prestación pensionaria a que hubiere lugar, en representación del Estado, la ONP, sin perjuicio de las sanciones administrativas que deriven de la omisión de contratar el seguro o una cobertura insuficiente por parte del empleador,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

quien deberá asumir el costo de las prestaciones que se generen y que, conforme a lo señalado, sean de cargo de la mencionada entidad previsional.

22. Debe precisarse que el Tribunal Constitucional estima que en este caso también opera la cobertura supletoria, puesto que, si bien no se está frente a un supuesto de renuencia del empleador a informar con cuál entidad contrató el SCTR, la consecuencia es la misma, toda vez que debido a la imposibilidad de ubicar a la exempleadora no se cuenta con esta información.
23. Por tanto, habiéndose determinado que el demandante se encuentra protegido por el SCTR, le corresponde percibir la pensión de invalidez parcial permanente regulada en el artículo 18.2.1 del Decreto Supremo 003-98-SA, en un monto equivalente al 50 % de la remuneración mensual.
24. En cuanto a la contingencia, este Tribunal considera que debe establecerse desde la fecha del pronunciamiento de la comisión médica, es decir, el 10 de junio de 2009, dado que el beneficio deriva justamente del mal que aqueja al demandante; por lo que, deben abonarse las pensiones devengadas generadas desde tal fecha.
25. Respecto a los intereses legales, debe remitirse al auto recaído en el Expediente 02214-2014-PA/TC, en el que se establece, en calidad de doctrina jurisprudencial —aplicable incluso a los procesos judiciales en trámite o en etapa de ejecución—, que el interés legal aplicable en materia pensionable no es capitalizable, conforme al artículo 1249 del Código Civil.
26. Finalmente, corresponde ordenar el pago de los costos procesales, en virtud a lo dispuesto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda en cuanto al otorgamiento de la pensión de invalidez de la Ley 26790, porque se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2417-2007-ONP/DC/DL 18846, de fecha 10 de mayo de 2007.

2. **ORDENA** que la ONP cumpla con otorgar al demandante la pensión de invalidez por enfermedad profesional a partir del 10 de junio de 2009, conforme a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

fundamentos de la presente sentencia, con el abono de los devengados, intereses legales y costos del proceso.

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto al extremo del reajuste de la pensión de jubilación minera de la Ley 25009.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
OPINANDO QUE CORRESPONDE ORDENARSE EL PAGO DE INTERESES
LEGALES CAPITALIZABLES POR TRATARSE DE DEUDAS PENSIONARIAS**

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión del demandante, discrepo de lo afirmado en el fundamento 25, que consigna que el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable basándose en la denominada “doctrina jurisprudencial” establecida en el Auto 2214-2014-PA/TC, por cuanto, como repito y he dejado sentado en el voto singular que emití en dicha oportunidad, considero que los criterios contenidos en dicho auto son errados, ya que en materia pensionaria es de aplicación la tasa de interés efectiva, que implica el pago de intereses capitalizables.

Desarrollo mi posición en los términos siguientes:

1. En la Sentencia 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, sobre la Ley del Presupuesto Público del año 2013, este Tribunal Constitucional precisó la naturaleza y alcances de las leyes del presupuesto público, estableciendo, principalmente, sus características de especialidad y anualidad. Con relación a esto último, especificó lo siguiente en su fundamento 29:

“Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria”.

En tal sentido, es claro que el contenido de todas las normas que regula una ley de presupuesto, solo tienen efectos durante un año; y solo deben regular materia presupuestaria, pues son estas dos características –adicionales a su procedimiento de aprobación– condiciones para su validez constitucional a nivel formal.

2. La nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Ley 29951), dispone lo siguiente:

Dispóngase, a partir de la vigencia de la presente Ley, que el interés que corresponde pagar por adeudos de carácter previsional es el interés legal fijado por el Banco Central de Reserva del Perú. El referido interés no es capitalizable de conformidad con el artículo 1249 del Código Civil y se devenga a partir del día siguiente de aquel en que se produjo el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

incumplimiento hasta el día de su pago efectivo, sin que sea necesario que el acreedor afectado exija judicial o extrajudicialmente el incumplimiento de la obligación o pruebe haber sufrido daño alguno. Asimismo, establézcase que los procedimientos administrativos, judiciales en trámite o en etapa de ejecución, o cualquier adeudo previsional pendiente de pago a la fecha, se adecuará a lo establecido en la presente disposición.

3. En principio, es claro que el mandato contenido en la citada disposición complementaria, estuvo vigente durante el año 2013 y por lo tanto, solo podía tener efectos durante dicho año, esto es desde el 1 de enero al 31 de diciembre de dicho periodo presupuestal.
4. Sin embargo, y como es de verse, su contenido precisa el tipo de interés aplicable a la deuda pensionaria, es decir, no regula una materia presupuestaria, sino su finalidad específica es establecer la forma cualitativa del pago de intereses de este tipo específico de deudas. Esta incongruencia de su contenido evidencia la inexistencia de un nexo lógico e inmediato con la ejecución del gasto público anual, y por lo tanto, una inconstitucionalidad de forma por la materia regulada.
5. Cabe precisar que el Sistema Nacional de Pensiones, en tanto sistema de administración estatal de aportaciones dinerarias para contingencias de vejez, se solventa, en principio, con la recaudación mensual de aportes a cargo de la Sunat y la rentabilidad que produzcan dichos fondos. A ello, se adicionan los fondos del tesoro público que el Ministerio de Economía y Finanzas aporta y otros ingresos que pueda recibir el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.
6. En tal sentido, aun cuando la Ley de Presupuesto Público debe incluir el gasto que supone la ONP como entidad pública para su funcionamiento, ello no termina por justificar, razonablemente, la incorporación de una disposición regulatoria de un tipo de interés específico para el pago de la deuda pensionaria, pues la norma en sí misma escapa a la especial materia regulatoria de este tipo de leyes.
7. En otras palabras, aun cuando es cierto que la ONP como entidad estatal genera gasto público que corresponde ser incluido en la Ley de Presupuesto (planilla de pago de trabajadores, pago de servicios, compra de bienes, entre otros gastos); dicho gasto, en sí mismo, no es otro que el costo que asume el Estado peruano para la concretización del derecho fundamental a la pensión a favor de todos los ciudadanos a modo de garantía estatal, esto en claro cumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y de garantizar su efectividad a través de medidas legislativas u otro tipo de medidas estatales (artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

8. Por ello, la inclusión de una disposición que regula la forma cualitativa del pago de los intereses pensionarios no guarda coherencia con la materia presupuestal pública a regularse a través de este tipo especial de leyes, lo cual pone en evidencia la existencia de una infracción formal que traduce en inconstitucional la nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, pues su texto incorpora al ordenamiento jurídico una materia ajena a la presupuestaria como disposición normativa. Siendo ello así, su aplicación resulta igualmente inconstitucional.
9. En el caso de las deudas pensionarias reclamadas a propósito de los procesos constitucionales de amparo, se advierte la presencia de 2 características particulares: a) El restablecimiento de las cosas al estado anterior. El proceso constitucional está destinado a restituir las cosas al estado anterior a la lesión del derecho a la pensión, lo que implica que el juez constitucional además de disponer la nulidad del acto u omisión lesiva, debe ordenar a la parte emplazada la emisión del acto administrativo reconociendo el derecho a la pensión a favor del demandante; y, b) el mandato de pago de prestaciones no pagadas oportunamente. En la medida que el derecho a la pensión genera una prestación dineraria, corresponde que dicha restitución del derecho incluya un mandato de pago de todas aquellas prestaciones no pagadas en su oportunidad.
10. Esta segunda cualidad particular de las pretensiones pensionarias en los procesos constitucionales, a su vez plantea una problemática producto del paso del tiempo: la pérdida del valor adquisitivo de la acreencia dependiendo de cuan lejana se encuentre la fecha de la regularización del pago de la prestación pensionaria. Esta situación – consecuencia directa del ejercicio deficiente de las facultades de la ONP y por lo tanto, es imputable exclusivamente a ella– genera en el acreedor pensionario un grado de aflicción producto de la falta de pago de su pensión, que supone en el aportante/cesante sin jubilación no recibir el ingreso económico necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e incluso salud (sin pensión no hay lugar a prestación de seguridad social), durante el tiempo que la ONP omita el pago y se demuestre judicialmente si tiene o no derecho al acceso a la pensión.
11. El legislador mediante la Ley 28266, publicada el 2 de julio de 2004, inició la regulación de los intereses previsionales aparejándolos a la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

La citada disposición estableció lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

Establécese que el pago de devengados, en caso de que se generen para los pensionistas del Decreto Ley N° 19990 y regímenes diferentes al Decreto Ley N° 20530, no podrán fraccionarse por un plazo mayor a un año. Si se efectuara el fraccionamiento por un plazo mayor a un año, a la respectiva alícuota deberá aplicársele la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

El Ministerio de Economía y Finanzas efectúa las provisiones presupuestales a que haya lugar. (sic)

Como es de verse, para el legislador el pago de las pensiones devengadas –no pagadas oportunamente producto de la demora del procedimiento administrativo de calificación o de la revisión de oficio– que superaran en su programación fraccionada 1 año desde su liquidación, merecen el pago adicional de intereses conforme a la tasa fijada por el Banco Central de Reserva del Perú. Al respecto, es necesario precisar que el BCR regula dos tipos de tasas de interés a fin de establecer la referencia porcentual que corresponde imputar a deudas de naturaleza civil (tasa de interés efectiva) y laboral (tasa de interés laboral o nominal), esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 1244 del Código Civil y el artículo 51 de su Ley Orgánica (Ley 26123).

12. Hasta aquí, lo dicho no hace más que identificar que las deudas previsionales por mandato del legislador, vencido el año de fraccionamiento sin haberse podido liquidar en su totalidad, genera un interés por el incumplimiento, pero ¿cuál es la naturaleza jurídica del interés que generan las deudas pensionarias?
13. En nuestro ordenamiento jurídico, las reglas sobre el incumplimiento de obligaciones se encuentran establecidas en el Código Civil. Estas reglas aplicables a las relaciones entre privados sirven de marco regulatorio general para la resolución de conflictos o incertidumbres jurídicas que se planteen en el desarrollo de dichas relaciones jurídicas. Si bien es cierto que las controversias que se evalúan a través de los procesos constitucionales no pueden ser resueltas en aplicación del Derecho Privado, ello no impide que el juez constitucional analice dichas reglas a fin de identificar posibles respuestas que coadyuven a la resolución de controversias en las que se encuentren involucrados derechos fundamentales. Ello, sin olvidar que su aplicación solo es posible si dichas reglas no contradicen los fines esenciales de los procesos constitucionales de garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales (Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).
14. Así, el artículo 1219 del Código Civil, establece cuales son los efectos de las obligaciones contraídas entre el acreedor y deudor. Así:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

Es efecto de las obligaciones autorizar al acreedor para lo siguiente:

- 1.- Emplear las medidas legales a fin de que el deudor le procure aquello a que está obligado.
- 2.- Procurarse la prestación o hacérsela procurar por otro, a costa del deudor.
- 3.- Obtener del deudor la indemnización correspondiente.
- 4.- Ejercer los derechos del deudor, sea en vía de acción o para asumir su defensa, con excepción de los que sean inherentes a la persona o cuando lo prohíba la ley. El acreedor para el ejercicio de los derechos mencionados en este inciso, no necesita recabar previamente autorización judicial, pero deberá hacer citar a su deudor en el juicio que promueva. (...)

En la misma línea, el artículo 1152 del Código Civil, dispone lo siguiente ante el incumplimiento de una obligación de hacer por culpa del deudor:

... el acreedor también tiene derecho a exigir el pago de la indemnización que corresponda.

Finalmente, el artículo 1242 del mismo código, regula los tipos de intereses aplicables a las deudas generadas en el territorio peruano. Así:

El interés es compensatorio cuando constituye la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien.

Es moratorio cuanto tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago.

15. Como es de verse, nuestra legislación civil establece como una de las consecuencias generales del incumplimiento de obligaciones, el derecho legal a reclamar una indemnización, y precisa que en el caso de deudas pecuniarias no pagadas a tiempo, se generan intereses moratorios, cuya finalidad es resarcir al acreedor por la demora en la devolución del crédito.
16. Conforme lo he precisado *supra*, la tutela judicial del derecho a la pensión, genera dos mandatos, uno destinado al reconocimiento la eficacia del derecho por parte del agente lesivo (ONP), para lo cual se ordena la emisión de un acto administrativo cumpliendo dicho fin; y, otro destinado a restablecer el pago de la pensión (prestación económica), lo que implica reconocer también las consecuencias económicas generadas por la demora de dicho pago a favor del pensionista, a través de una orden adicional de pago de intereses moratorios en contra del agente lesivo, criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la emisión de la Sentencia 0065-2002-PA/TC.
17. Es importante recordar que el derecho a la pensión es de naturaleza alimentaria, por lo que su lesión continuada, producto de la falta de pago de la pensión, genera una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

aflicción negativa en los últimos años de vida del aportante/cesante sin jubilación, dado la ausencia de solvencia económica para la atención de sus necesidades básicas de alimentación, vestido y salud. Es este hecho el que sustenta la orden de reparación vía la imputación del pago de intereses moratorios.

18. En tal sentido, se aprecia que los intereses que provienen de las deudas previsionales y que son consecuencia directa del pago tardío generado por el deficiente ejercicio de las competencias de la ONP, son de naturaleza indemnizatoria, pues tienen por finalidad compensar el perjuicio ocasionado en el pensionista por el retardo del pago de la pensión a la que tenía derecho, esto por cumplir los requisitos exigidos por ley y que ha sido demostrado en un proceso judicial.
19. Es importante dejar en claro que el hecho de que la ONP a propósito de un deficiente ejercicio de sus funciones exclusivas de calificación y pago de prestaciones pensionarias, lesione el derecho a la pensión y como consecuencia de dicho accionar – o eventual omisión–, genere un pago tardío de dichas prestaciones, ello en modo alguno traslada la responsabilidad de dicha demora hacia el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, en la medida de que en los hechos, este fondo es objeto de administración y no participa ni revisa el ejercicio de las funciones de la ONP, por lo que no genera –ni puede generar– acciones ni omisiones lesivas del citado derecho.

Al respecto es necesario precisar que la Ley de Procedimientos Administrativos General (Ley 27444), establece la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas al señalar lo siguiente:

Artículo 238.1.- Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el Derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquellas.

Artículo 238.4.- El daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos¹.

20. Es por ello que, únicamente, el citado fondo responde –y debe responder a exclusividad– por el pago de la pensión y/o eventuales devengados y reintegros provenientes de un nuevo y correcto cálculo de dicha prestación, en tanto que la ONP debe responder y asumir la responsabilidad del pago de los intereses generados por

¹ El texto de las normas citadas corresponden a la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1029, publicado el 24 de junio de 2008.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

dicho pago tardío (mora), como entidad pública legalmente competente para calificar y otorgar el pago de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones, al ser la responsable de la lesión del derecho fundamental a la pensión. Esto quiere decir que la ONP a través de sus fondos asignados anualmente y/o fondos propios, es quien debe responder por el pago de los intereses generados a propósito del ejercicio deficiente de sus facultades para asumir, independientemente, el pago de dicho adeudo, sin que ello afecte al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.

21. Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza indemnizatoria de los intereses previsionales, es necesario determinar cuál es el tipo de tasa de interés aplicable para su determinación.
22. El Banco Central de Reserva (BCR), por mandato del artículo 84 de la Constitución, es el órgano constitucional encargado de regular la moneda y el crédito financiero. Asimismo, por mandato del artículo 1244 del Código Civil, de la Ley 28266 y del Decreto Ley 25920, es el órgano estatal facultado para establecer las tasas de interés aplicables a las deudas de naturaleza civil, previsional y laboral.

Aquí cabe puntualizar que la regulación del interés laboral viene a constituir la excepción a la regla general del interés legal, dado que por mandato del Decreto Ley 25920, el legislador ha preferido otorgar un tratamiento especial para el pago de intereses generados por el incumplimiento de obligaciones laborales a fin de evitar un perjuicio económico al empleador con relación a la inversión de su capital, fin constitucionalmente valioso tan igual que el pago de las deudas laborales. Sin embargo, esta situación particular, no encuentra justificación similar en el caso de deudas previsionales, en la medida que el resarcimiento del daño causado al derecho a la pensión no afecta una inversión privada ni el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, conforme lo he precisado en los considerandos 19 y 20.

23. Teniendo ello en cuenta, se aprecia que el interés moratorio de las deudas previsionales, en tanto el pago de pensiones no provienen de acreencias producto de un contrato suscrito a voluntad entre el Estado y el aportante (deudas civiles), ni de una relación laboral, será aquel determinado por el Banco Central de Reserva (BCR) a través de la tasa de interés efectiva, en atención a lo establecido en la Ley precitada 28266. Cabe indicar asimismo, que dada la previsión legal antes mencionada, los intereses previsionales tampoco se encuentran sujetos a la limitación del anatocismo regulada por el artículo 1249 del Código Civil, pues dicha disposición es exclusivamente aplicable a deudas provenientes de pactos entre privados; y su hipotética aplicación para la resolución de controversias en las que se vean involucrados derechos fundamentales, carece de sustento constitucional y legal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01315-2014-PA/TC
AREQUIPA
NAZARIO MINGA LLAMOCCA

24. Por estas razones la deuda pensionaria como manifestación material del derecho a la pensión debe ser entendida como el goce de una prestación con valor adquisitivo adecuado con la moneda vigente, pues desconocer la naturaleza valorista de una deuda pensionaria implica una forma de menoscabo a la dignidad del adulto mayor, en su forma más básica como lo es la manutención propia. Más aún, si se considera que el derecho a la pensión comprende el derecho al goce oportuno de la prestación pensionaria; situación que implica el pago de una mensualidad acorde al valor monetario vigente a la fecha de su cancelación. No un pago que suponga la pérdida de su valor adquisitivo, aun cuando el deudor sea el Estado. Lo contrario implica generar una política lesiva al principio-derecho de dignidad del adulto mayor, que se traduce en otorgar prestaciones carentes de solvencia en el mercado para la adquisición y pago de cuestiones elementales y básicas.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL